



恼人的噪声 管制不必要的声音

任

何住在美国伊利诺斯州本森维尔的人都知道什么是“本森维尔暂停”。根据长住居民 Pat Johnson 的介绍，所谓的“本森维尔暂停”是这么一回事：当附近的芝加哥 O'Hare 国际机场的喷气式客机起飞时的轰鸣变成了一种刺耳的尖叫时，这个小镇的居民会停止交谈，等飞机飞过后，再继续谈话，但他们很快不得不又停下来，因为飞机每三到四分钟飞过本森维尔一次。“有时，很难睡得着”，Johnson 说。“即使睡着了，又会醒来。噪声会干扰教堂和教室，连电话都听不清。”本森维尔是一个极端的例子，但也不罕见。今天，成千上万的美国人忍受着由飞机、公路交通、汽车报警器、立体声扬声器、立体音响及其他许多高音量（甚至震耳欲聋）的设备所致的噪声影响。直到最近，索尼公司的商业广告还以“扰乱安宁”为噱头，自吹为“捣乱的新方法”来推销其扩音器和音箱。非赢利

性噪声污染信息中心（NPC）主任 Les Blomberg 将不必要的噪声比作“听觉废物”或“听觉垃圾”。他说，“这就是人们对社区噪声的感受：就象别人的垃圾扔进了自己的家”。

在许多发达国家，例如某些欧盟成员国，其政府都已开始制订法规限制建筑设备、交通工具及飞机的最高噪声标准来保护居民免受噪声的干扰。瑞士执行得更严格：规定除特殊原因之外，禁止飞机在晚上 11:30 至次日早上 5:00 之间起飞。相比之下，美国寻求减轻噪声污染举措的力度有限。

法案的失效

多年以前，美国环保局（EPA）就已是噪声污染控制的国家级权威。通过消除与控制噪声办公室（ONAC），环保局的工作人员建立了标准噪声分类，并根据要求提供给地方机构。在环保局的帮助下，上述标准噪声分类经地方机构适当调整后被用来处理当地噪声污染源及相关问题。

环保局也有强制执行 1972 年颁布的噪声控制法案，这是一个用来保护美国人免受噪声对他们的健康或福祉危害的国家法律。

ONAC 正准备建立交通及建筑机械国家噪声标准，却因 1981 年里根入主白宫后经费突然中断而未能完成。里根政府的这一做法削弱了噪声控制法案的作用并使美国至今没有一个连贯的国家噪声政策。里根的观点是，由州和当地社区来管理，能更好地控制噪声。但是，Blomberg 说，消除与控制噪声办公室的关闭阻止了联邦在该领域的帮助。没有了联邦政府的资金，许多地方为了控制噪声污染而被迫去争取州一级的基金——而结果往往是拿不到钱。

同时，起草被环保局认定为当时居民噪声污染最大来源的交通来源噪声国家标准的努力只得半途而废而至今尚未恢复。自 ONAC 关闭之后，联邦政府对噪声污染的管制改由其他机构管理。

例如，联邦航空管理局(FAA)有权决定机场噪声管理的位置和管理的方式。但据Peter Kirsch介绍（他是科罗拉多州丹佛市Kaplan Kirsch and Rockwell律师事务所的律师，是噪声诉讼原告代表），这项任务与联邦航空管理局的主要目标——促进航空工业的发展相冲突。同样，联邦公路管理局有着交通噪声控制的最高权力——但是该局的核心使命是建立、维持和提升国家公路交通系统。

因而，遭受噪声污染影响社区的抗议经常被联邦航空管理局等机构所阻挠。甚至个别机场控制噪声的努力也常被联邦航空管理局的官员严厉拒绝——特别是当控制噪声的措施会牵涉到航班的限制而影响航运业务时，Kirsch说。“机场通常会与联邦政府讨价还价”，他说。“这是环境保护方面的倒退，它会引起联邦航空管理局、地方社区及机场工作人员之间的长期对立。”

一个健康问题？

为什么噪声污染——危害许多人的祸根，但却没有得到政府的重视？理由之一就是人们对其固有的健康危害的认识不一致。

一些研究者，例如瑞典的斯德哥尔摩大学心理学教授，世界卫生组织《1999年社区噪声指南》(Guidelines for Community Noise)的主编Birgitta Berglund认为，接触不必要的噪声会导致听力丧失、疲劳、平衡失调、恶心、性欲减退、头痛及精神障碍。噪声污染也与易患感冒、血压改变以及心脏病有关。

但是，噪声专家、位于加州Woodland Hills市的咨询公司Fidell Associates（专为机场、地方社区及政府机关提供咨询服务的公司）主席Sanford Fidell说，就算有可能，建立噪声与健康危险性的因果联系也会面临挑战。不象药物或其他化学物，噪声污染在人体内不会留下任何残留物。因此，很难测量噪声污染的累积效应或将噪声与其他因素的影响区分开来。噪声确实会刺激人，但人们对噪声反应的大小是受个性及其他特殊因素的影响。

“确定无疑的一件事是，噪声与失眠之间存在因果关系”，Rutgers大学的噪声技术援助中心主任Eric Zwerling说。“而且毫无疑问，失眠会导致生产力和生产效率的下降，并大大增加事故发生的可能性”。Zwerling说他的观点为环保局发表在1974年并对未来的噪声控制有重要指南作用的报告（levels document）中提供的证据所支持。

对机场噪声的辩论

联邦航空管理局是根据一个称之为“日夜平均噪声水平”（简称DNL）的数值来控制噪声的。根据科学论文对该数值的解释，联邦政府航空噪声多部门协调委员会(FICAN)在其1992年度报告《联邦政府机关对部分机场噪声分析结果评论》(Federal Agency Review of Selected Airport Noise Analysis Issues)中指出，当噪声达到平均65分贝时，12.3%的居民感到严重骚扰。DNL 65分贝现在是联邦航空管理局资助噪声控制行动所确定的噪声限值。一个标准的做法是，官员们先在机场四周划定一个DNL 65分贝地带，对位于其中的居民，要么给钱让他们搬家，要么为他们的房子装上噪声保护装置。而且后者是联邦航空管理局首选的缓解噪声影响的做法。

许多专家不仅对DNL度量标准及65分贝的限值提出了批评。认为这个标准是基于经济上的考虑，而不是以科学为基础。而且认为FICAN本身也主要代表航空工业。“可以说FICAN就是看守鸡窝的狐狸”，Kirsch同时也对FICAN提出批评说。他补充道，DNL 65分贝域值有问题，因为它代表的是航班在24小时的平均噪声。该数值不能反应出短期强噪声的发生，也不能反应出这些短时间强噪声在目标人群中发生的频率。

噪声控制者和科学家都关注像Bensenville这样的社区，它现在逐渐转向法庭寻求帮助。但这样的案子往往要拖许多年。例如Bensenville的激进人士——他们中许多都是家庭主妇和母亲——为了噪声及其他问题与O'Hare国际机场相持了30多年。

在联邦航空管理局方面，他们宣称通过要求在重达75000磅及以上的飞机上装备噪声更小的“Stage III”引擎，已减轻了飞机噪声的影响。在大型飞机上装备“Stage III”引擎是由1990年的“机场噪声与能力法案”(ANCA)强制要求的。该法案也为机场提供了一个可行的做法来限制体重小于75000磅、装有陈旧和噪声大的“Stage I、II”引擎的飞机。联邦航空管理局公共事务办公室的一位发言人声称，在1975年，飞机一年运载了2.5亿乘客，有700万人受到飞机噪声的影响。如今，每年有7亿人乘飞机，但联邦航空管理局估计只有60万人受噪声的影响(尽管Blomberg说，联邦航空管理局之外的大多数专家认为该数字被大大地低估了)。

联邦航空管理局估计数字的有效性没有根据

航班次数来调整。根据美国交通统计局提供的数据，航班次数自1990年以来已增加了40%。而且航班次数是受噪声影响人们提及最多的问题。此外，ANCA并未要求重量低于75000磅的飞机（包括使用频率稳步上升的corporate喷气机及其它飞行器）装备“Stage III”引擎。Kirsch目前正处理一起发生在佛罗里达州那不勒斯地区的重要案子，2001年当地飞机场成功地援用了ANCA法案所提供的程序来禁止在低于规定重量的飞机上装备噪声大的“Stage I、II”引擎。从那时起，Kirsch与飞机制造商及联邦航空管理局进行了一场旷日持久的官司。飞机制造商及联邦航空管理局企图置社区及机场的愿望不顾，推翻禁用令，重新使用噪声大的飞机。

地方的选择

除了交通噪声之外，在地方法律允许的范围之内，还有许多恼人的喧闹声骚扰着居民。如果当地政府愿意，商业及工业噪声源、喧闹的音乐、嗷叫的狗、清晨轰鸣的割草机、没有消声器的摩托车都是能够控制住的。主要的挑战是战胜来自地方的反对，制定必需的条例，然后通过教育让社区居民知道这些法律条例的存在并强制实施。

Rutgers大学噪声技术援助中心的Zwerling和他的同事根据地方权限编写了治理噪声的规章并培训指定的市级官员来监测和实施。“它取得了令人满意的效果”，他说。

但是Zwerling承认，当地方条例受到联邦政府法优先权的限制时，交通噪声就很难解决。地方政府对人们使用次低音扩音器并不存在自身的既得利益，也不能干涉沉迷于齐柏林飞艇电子玩具的青少年的权利，但管理交通噪声的制定者与联邦政府不同，他们必须考虑其选民的经济利益。

Zwerling说：“就噪声而言，我认为让那些控制者与被控制者保持一定距离非常重要”。联邦政府要么全力投入来管制噪声，要么引身而退让地方政府来做。这样的话，有能力的机构，如加利福尼亚航空资源委员会就能着手为所在州制订噪声标准。很快，其他州如纽约或新泽西州都将仿效。你需要一个有能力的州挑头来制订有影响的标准。”

—Charles W. Schmidt

译自 EHP 113:A42—A44 (2005)